



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๕๗

เรื่องพิจารณาที่ ๓๕/๒๕๕๖

วันที่ ๒๓ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๗

เรื่อง พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ หรือไม่

ศาลภาษีอากรกลางส่งคำโต้แย้งของโจทก์ (บริษัท วลัย - วิโรจน์เพื่อสังคม (๒๕๕๓) จำกัด) ในคดีหมายเลขดำที่ ๖๑/๒๕๕๖ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ขอให้จริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

บริษัท วลัย - วิโรจน์เพื่อสังคม (๒๕๕๓) จำกัด เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องกรุงเทพมหานคร เป็นจำเลยที่ ๑ และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นจำเลยที่ ๒ ต่อศาลภาษีอากรกลาง เนื่องจากโจทก์ได้ติดตั้งป้ายโฆษณาน้ำดื่มซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์และเครื่องหมายการค้าของโจทก์ เมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ ต่อมาในวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕ โจทก์ได้ยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีป้ายต่อจำเลยที่ ๑ โดยจำเลยที่ ๑ ได้ประเมินภาษีป้ายของโจทก์ว่าเป็นป้ายประเภทที่ (๓) (ข) ตามบัญชีอัตราภาษีป้ายท้ายพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งเป็นป้ายที่ต้องเสียภาษีเป็นรายปี ในอัตรา ๔๐ บาท ต่อห้าร้อยตารางเซนติเมตร เป็นเงิน ๒๒๖,๔๘๐ บาท แต่เนื่องจากโจทก์ติดตั้งป้ายแล้วเสร็จเมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ จึงต้องเสียภาษีในไตรมาสที่ ๔ (เดือนตุลาคม - เดือนธันวาคม ๒๕๕๕) จำนวน ๕๖,๖๒๐ บาท ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๗ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐

โจทก์ได้ชำระภาษีต่อจำเลยที่ ๑ แล้ว แต่โจทก์เห็นว่าการประเมินภาษีป้ายดังกล่าวไม่ถูกต้อง เพราะโจทก์เห็นว่าป้ายของโจทก์มีลักษณะเป็นป้ายที่มีอักษรไทยปนกับอักษรต่างประเทศ และหรือปนกับภาพ และหรือเครื่องหมายอื่นตาม (๒) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งกำหนดให้คิดภาษีอัตรา ๒๐ บาท ต่อห้าร้อยตารางเซนติเมตร และโจทก์ติดตั้งป้ายแล้วเสร็จเมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ จึงมีระยะเวลาติดตั้งป้ายเพียง ๒๐ วันเท่านั้น การประเมินภาษีของจำเลยที่ ๑ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย โจทก์จึงอุทธรณ์การประเมินภาษีต่อจำเลยที่ ๒ โดยจำเลยที่ ๒ วินิจฉัยแล้ว เห็นด้วยกับการประเมินของจำเลยที่ ๑ โจทก์เห็นว่า คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของจำเลยที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงอุทธรณ์คำวินิจฉัยดังกล่าวต่อศาลภาษีอากรกลางว่าการที่จำเลยทั้งสองวินิจฉัยว่าป้ายของโจทก์เป็นป้ายที่มีอักษรไทยบางส่วนหรือทั้งหมดอยู่ได้หรือต่ำกว่าอักษรต่างประเทศ ตาม (๓) (ข) ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว และการที่โจทก์ติดตั้งป้ายแล้วเสร็จเมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ จึงต้องเสียภาษีในไตรมาสที่ ๔ (เดือนตุลาคม - เดือนธันวาคม ๒๕๕๕) เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๗ นั้น เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย จำเลยทั้งสองจึงมีหน้าที่ต้องคืนภาษีให้แก่โจทก์

ในระหว่างการพิจารณาของศาลภาษีอากรกลาง โจทก์เห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๗ ในส่วนที่กำหนดให้ป้ายที่เริ่มติดตั้งหรือแสดงในปีแรกให้เสียภาษีป้ายตั้งแต่วันเริ่มติดตั้งหรือแสดงจนถึงวันสิ้นปีและให้คิดภาษีป้ายเป็นรายงวด งวดละสามเดือนของปี โดยเริ่มเสียภาษีป้ายตั้งแต่วงวดที่ติดตั้งป้ายจนถึงงวดสุดท้ายของปี นั้น เป็นการละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ โจทก์จึงยื่นคำร้องขอให้ศาลภาษีอากรกลางส่งคำโต้แย้งของโจทก์ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ว่า พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ หรือไม่

ศาลภาษีอากรกลางเห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๗ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติดังกล่าว จึงส่งคำโต้แย้งของโจทก์ตามทางการเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ตามคำร้องมีประเด็นโต้แย้งว่า

พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ ซึ่งศาลภาษีอากรกลางจะนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๕ สิทธิในทรัพย์สิน โดยมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และวรรคสอง บัญญัติว่า การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยรัฐธรรมนูญมาตรานี้มีเจตนารมณ์เพื่อประกันความมั่นคงในการถือครองทรัพย์สิน บุคคลที่ได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยชอบ รวมถึงการรับมรดกย่อมได้รับความคุ้มครองความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง รวมทั้งสิทธิใด ๆ ในการใช้สอยหรือจำหน่ายจ่ายโอนอย่างไรก็ตาม สิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙

สำหรับพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจัดเก็บรายได้สำหรับใช้ในการบริหารท้องถิ่น โดยแยกออกจากประมวลรัษฎากร และมอบให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บ ซึ่งต่อมาในปี ๒๕๓๔ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการยกเว้นภาษี การกำหนดอัตราภาษี การยื่นแบบแสดงรายการภาษี การประเมินภาษี การชำระภาษี การบังคับชำระภาษีค่าง การคืนเงินค่าภาษี อัตราเงินเพิ่ม และการอุทธรณ์ ตลอดจนปรับปรุงบทกำหนดโทษให้สอดคล้องกับสภาพการณ์และสถานะเศรษฐกิจปัจจุบันหรือให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยเนื้อหาของกฎหมายกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับผู้มีหน้าที่เสียภาษี วิธีการคำนวณ อัตราภาษี การประเมินภาษีและ การชำระภาษี การอุทธรณ์ เป็นต้น ซึ่งมาตรา ๖ นิยามคำว่า “ป้าย” หมายความว่า ป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อหรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่น

เพื่อหารายได้ ไม่ว่าจะได้แสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใด ๆ ด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายที่เขียน แกะสลัก จารึกหรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น โดยพระราชบัญญัตินี้กำหนดบุคคลผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายไว้ในมาตรา ๗ ซึ่งวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ให้เจ้าของป้ายมีหน้าที่เสียภาษีป้ายโดยเสียเป็นรายปี ยกเว้นป้ายที่เริ่มติดตั้งหรือแสดงในปีแรกให้เสียภาษีป้ายตั้งแต่วันเริ่มติดตั้งหรือแสดงจนถึงวันสิ้นปีและให้คิดภาษีป้ายเป็นรายงวด งวดละสามเดือนของปี โดยเริ่มเสียภาษีป้ายตั้งแต่วงวดที่ติดตั้งป้ายจนถึงงวดสุดท้ายของปี ทั้งนี้ ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในบัญชีอัตราภาษีป้ายท้ายพระราชบัญญัตินี้ วรรคสอง บัญญัติว่า การคำนวณพื้นที่ภาษีป้าย ให้คำนวณตามบัญชีอัตราภาษีป้าย (๖) และ (๗) ท้ายพระราชบัญญัตินี้ และวรรคสาม บัญญัติว่า ป้ายที่ติดตั้งบนอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลอื่น และมีพื้นที่เกินสองตารางเมตรต้องมีชื่อและที่อยู่ของเจ้าของป้ายเป็นตัวอักษรไทยที่ชัดเจนที่มุมขวาด้านล่างของป้ายและให้ข้อความดังกล่าวได้รับยกเว้นภาษีป้ายตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง

โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๓ ได้บัญญัติให้บุคคลมีหน้าที่เสียภาษีอากร ซึ่งวัตถุประสงค์หลักของการจัดเก็บภาษีของรัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองภารกิจของรัฐ และจัดเก็บรายได้ให้กับรัฐ ในการปฏิบัติการกิจให้สำเร็จลุล่วง อันเป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม โดยผู้รับภาระเสียภาษีคือประชาชนที่ยอมสละเงินทรัพย์สินส่วนตัวเพื่อให้รัฐนำเงินภาษีไปจัดทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ซึ่งในการจัดเก็บภาษีของรัฐเพื่อจัดหารายได้ให้กับรัฐนั้น แม้ว่ารัฐจะใช้อำนาจบังคับฝ่ายเดียวในการจัดเก็บภาษี แต่รัฐได้คำนึงถึงความสามารถ ความเหมาะสม ความเป็นธรรมทางภาษี โดยอัตราในการจัดเก็บอาจแตกต่างกัน เนื่องจากผู้เสียภาษีแต่ละรายมิได้เสียภาษีเป็นจำนวนที่เท่ากันทุกคน ซึ่งฐานในการคำนวณจะพิจารณาจากกำลังความสามารถของเอกชนหรือบุคคลแต่ละราย กล่าวคือ เป็นการพิจารณาจากความสามารถทางเศรษฐกิจโดยรวม รวมทั้งต้องตั้งอยู่บนหลักความชอบด้วยกฎหมายหรือหลักความยินยอมด้วย การที่พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้กำหนดให้ภาษีป้ายเป็นภาษีที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดเก็บดังกล่าวถือเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย เพื่อหารายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้จัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด ในกรณีของภาษีป้ายได้กำหนดให้นำฐานภาษีและอัตราภาษีคำนวณจากพื้นที่ของป้ายและประเภทของป้ายรวมกัน ดังนั้น ผู้ประกอบการค้าหรือ

เจ้าของป่าสามารถเลือกระยะเวลาเริ่มต้นของการติดตั้งป้ายและเลือกที่จะกำหนดขนาดของป้ายให้เหมาะสมกับฐานะทางเศรษฐกิจและกิจการของตน รวมทั้งให้เหมาะสมและคุ้มค่ากับภาษีที่ต้องจ่ายตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดได้ การที่พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๗ กำหนดให้ป้ายที่เริ่มติดตั้งหรือแสดงในปีแรกให้เสียภาษีป้ายตั้งแต่วันที่เริ่มติดตั้งหรือแสดงจนถึงวันสิ้นปีและให้คิดภาษีป้ายเป็นรายงวด งวดละสามเดือนของปี โดยเริ่มเสียภาษีป้ายตั้งแต่วัดที่ติดตั้งป้ายจนถึงงวดสุดท้ายของปี นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๗ ที่บัญญัติให้ผู้ประกอบการค้าหรือเจ้าของป่าต้องเสียภาษีเป็นรายปี แต่มีข้อยกเว้นให้ในปีแรกให้เสียภาษีป้ายตั้งแต่วันที่เริ่มติดตั้งหรือแสดงจนถึงวันสิ้นปี โดยให้คิดภาษีป้ายเป็นรายงวด เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของผู้ประกอบการค้าหรือเจ้าของป่าที่เริ่มติดตั้งป้ายในปีแรกที่ไม่ต้องรับภาระเสียภาษีทั้งปีอันเป็นข้อยกเว้นสำหรับผู้ประกอบการค้าหรือเจ้าของป่าที่ต้องเสียภาษีในปีแรก การที่ผู้ประกอบการค้าหรือเจ้าของป่าต้องเสียภาษีป้ายในระหว่างงวด อาจเป็นการเสียภาษีเกินกว่าวันที่ติดตั้งป้ายจริง แต่เมื่อพิจารณาถึงประโยชน์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำเงินที่เสียภาษีไปพัฒนาท้องถิ่นเพื่อประโยชน์สาธารณะของประชาชนในท้องถิ่นโดยรวม การจัดเก็บภาษีป้ายตามบทบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นไปตามหลักความสะดวกในการจัดเก็บ มีความแน่นอน และเป็นธรรมมิได้ทำให้ทรัพย์สินของบุคคลเสียหายจากการใช้สอย หรือทำให้สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ รับรองไว้ไม่ได้รับความคุ้มครองแต่อย่างใด ซึ่งแม้บทบัญญัติดังกล่าวจะเป็นมาตรการที่รัฐกำหนดให้เจ้าของป่าต้องปฏิบัติตาม อันมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินอยู่บ้าง แต่ก็เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีของรัฐ โดยไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ อีกทั้งประชาชนก็ได้รับประโยชน์ตอบแทนในรูปของบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำให้ และเจ้าของป่ายังได้รับประโยชน์จากการโฆษณาป้ายแสดงการค้าของตนอีกด้วย นอกจากนี้ พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๑๙ ทวิ วรรคหนึ่ง ยังได้บัญญัติให้ผู้ที่มิหน้าที่เสียภาษีป้าย ซึ่งมีจำนวนภาษีที่ต้องชำระตั้งแต่สามพันบาทขึ้นไป สามารถขอผ่อนชำระเป็นสามงวด งวดละเท่า ๆ กันก็ได้ ซึ่งนับว่าเป็นมาตรการที่ช่วยแบ่งเบาภาระในการชำระภาษีของเจ้าของป่าได้อีกประการหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๗ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑

นายจรูญ อินทจาร
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรูญ ภัคดีธนากุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายชัช ชลวร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายณรงค์ มาประณีต
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุพจน์ ไข่มุกด์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายเฉลิมพล เอกอรุ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบุญส่ง กุลบุปผา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ